



Programmvereinbarungen –Risiken und Herausforderungen

Synthesebericht

Das Wesentliche in Kürze

Seit 2008 sollen gemäss Subventionsgesetz Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt werden. Der vorliegende Bericht konsolidiert die Ergebnisse aus mehreren Revisionen der EFK im Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen. Ziel der Konsolidierung ist eine Standortbestimmung, um Schwerpunkte für künftige Optimierungen beim Einsatz von diesem neuen Instrument zu bestimmen.

Kernsätze

- Der Einsatz von Programmvereinbarungen setzt im betreffenden Aufgabenbereich Erfahrung voraus, das heisst Kenntnis über Ursachen- und Wirkungen, Standardwerte usw. Das leistungs- und wirkungsorientierte Controlling sollte auf einem nachvollziehbaren Wirkungsmodell beruhen. Die Umsetzung des Instruments stellt deshalb einen Lernprozess dar, der sich über mehrere Programmperioden erstrecken kann. Bei Prüfungen ist dies zu berücksichtigen.
- Bei der Einführung von Programmvereinbarungen zahlt sich ein etappiertes Vorgehen aus. Leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling setzt einen Kulturwandel und die Erarbeitung von Wirkungszusammenhängen voraus. Bei den bisherigen Umstellungen kamen Verwaltungseinheiten mit gut verdaulichen Zwischenschritten weiter als Ämter, welche zu viel auf einmal wollten.
- Wenn man Programmvereinbarungen einsetzt, dann sollte mindestens ein Teil der darin geregelten Aufgaben mit echten Pauschalen oder globalen Beiträgen abgewickelt werden können. Die Programmvereinbarungen sollten nicht ein neues Kleid für die alten Kostenbeiträge werden. Ansonsten sind klassische Subventionsformen der effizientere Weg.
- Programmvereinbarungen setzen voraus, dass der Bund im entsprechenden Aufgabengebiet über eine klare Strategie verfügt. Der Bund muss Ziele vorgeben wollen. In der Regel verlangt dies ein Minimum an schriftlichen Vorgaben. Wenn der Bund lediglich kantonale Projekte im Rahmen des Gesetzes unterstützen will, bedarf es dazu keiner Programmvereinbarungen.
- Programmvereinbarungen erfordern mehr Vertrauen als die bisherigen Kostenbeiträge. Während Kosten einfach zu kontrollieren sind, beinhalten Programmvereinbarungen bewusst Spielräume, die von allen Akteuren (inklusive Kontrollorgane) zu respektieren sind. Damit Kontrollen aber unter dem Regime der Programmvereinbarungen überhaupt noch Sinn machen, braucht es sinnvolle Zielvorgaben, Indikatoren und Messinstrumente.

Die Entwicklung von zweckmässigen Zielen und Indikatoren durch die Bundesämter stellt nach Ansicht der EFK die grösste Herausforderung für die künftige Kontrollierbarkeit von Programm-Subventionen dar.

- Die Verteilung von Bundesmitteln sollte unter wettbewerblichen Bedingungen erfolgen (wer das beste Programm einreicht, kriegt am meisten Geld), verlangt aber beim Bund klare strategische Vorgaben, objektive Kriterien und einen transparenten Prozess der Mittelzuteilung.
- Bisher wurden Programmvereinbarungen hauptsächlich mit einzelnen Kantonen abgeschlossen. Künftig sollten mehr überkantonale Wirkungen angestrebt werden. Deswegen soll versucht werden, Vereinbarungen mit mehreren Kantonen als Partner beziehungsweise mit überkantonalen Organisationen abzuschliessen.

Der Bericht beschreibt im ersten Teil die Einführung von Programmvereinbarungen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Im zweiten Teil wird der Prüfansatz der EFK anhand von 3 bisher durchgeführten und 2 pendenten Prüfungen dargestellt. Im dritten Teil werden die bisherigen Feststellungen der EFK geordnet nach Themengebieten wiedergegeben und abschliessend im vierten Teil die Risiken und Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zusammengefasst.